

从工业城市优先到农业农村优先的战略转变

许经勇

(厦门大学 经济学院 福建 厦门 361005)

摘要: 党的十九大报告把坚持农业农村优先发展作为实施乡村振兴战略的总方针,把实现农业农村现代化作为实施乡村振兴战略的总目标。这是我国农业农村发展的重大战略转变。在这之前,我国实行的是工业城市优先发展。虽然 2002 年召开的党的十六大就已经提出统筹城乡发展,工业反哺农业、城市支持农村,但至今仍然没有改变从农业农村取得多、给得少的分配格局。十九大报告提出的坚持农业农村优先发展,就是要从根本上改变这种趋向,实现农业农村现代化,推进城乡融合发展和城乡一体化。

关键词: 工业城市优先; 农业农村优先; 战略转变

中图分类号: F123.16 文献标识码: A 文章编号: 1008-5424(2019)06-0069-05

DOI: 10.19576/j.issn.1008-5424.2019.06.011

Strategic Transformation from the Priority of Industry and City to the Priority of Agriculture and Village

Xu Jingyong

(Economics College, Xiamen University, Xiamen City, Fujian Province, 361005)

Abstract: In the report of the 19th national congress of CPC, the priority of the development of agriculture and village is regarded as the general policy for implementing the strategy of rural revitalization, and the modernization of agriculture and village is considered as the general aim for implementing the strategy of rural revitalization. This is the great strategic transformation for the development of Chinese agriculture and village. In China, the priority of the development of industry and city has been carried out all the time. Although in 2002 at the 16th national congress of CPC, it was raised that the development of the city and village should be balanced, industry should re-feed agriculture and the city should support the village, yet until now the distribution pattern that more is taken and less is given in agriculture and village still doesn't have any change. To fundamentally change the trend of the past, the report of the 19th national congress of CPC raises the proposition that we should insist on the priority of the development of agriculture and village. In this process we will realize the modernization of agriculture and village, promote the coordinated development of city and village and the integration of city and village.

Key words: the priority of industry and city; the priority of agriculture and village; strategic transformation

党的十九大报告首次划时代地提出坚持农业农村优先发展。在 2017 年年底召开的中央农村工作会议上,习近平全面阐述了坚持农业农村优先发展的重要意义和科学内涵,提出了“四个优先”的明确目标:在干部配置上优先考虑,在要素配置上优先满足,在资金投入上优先保障,在公共服务上优先安

排。2018 年,中央政治局第八次集体学习时,习近平总书记明确提出农业农村现代化是实施乡村振兴战略的总目标,坚持农业农村优先发展是实施乡村振兴战略的总方针。这意味着只有坚持农业农村优先发展,才能从根本上解决我国的“三农”问题。而要实现从工业城市优先到农业农村优先的战略转

收稿日期: 2019-05-27

作者简介: 许经勇(1938—),男,福建惠安人,厦门大学经济学院教授,博士生导师,国家级有突出贡献专家,主要研究方向为“三农”问题。

变,就必须实现政府职能的转变,即把经济建设型政府转变为公共服务型政府。

一、优先发展工业城市

工业化是由产业革命引发并推动的生产方式和产业结构的深刻变革。从动态的角度看,工业化是在产业革命推动下变农业社会为工业社会,从而进入信息社会或后工业社会的过程。它伴随着产业革命内容的不同,而表现为不同阶段并包含不同的内容。应当这样看,即党的十六大之前,我国经济社会发展的思维定式,是重工业、轻农业,重城市、轻农村,或者说是工业城市优先发展。那么,为什么要优先发展工业和城市呢?这是因为当一个国家处在经济社会发展的初期和中期阶段,要迅速改变落后面貌,拉动国民经济高速增长,只能选择走工业化、城市化道路。因为农业是农村的主要产业,在三次产业中,农业是属于弱质产业,比较利益最低,价值生产率和劳动生产率都远远不如制造业。换句话说,相对而言,工业和城市的效率明显高于农业和农村。工业化和城市化的程度是一个国家经济社会发展水平的主要标志。而工业化、城市化的道路,既可以是以市场为导向,也可以是以非市场为导向。我国是选择非市场导向的道路,即由政府尤其是中央政府集中配置资源的道路。选择政府直接配置资源的工业化、城市化道路,也是符合人们的传统观念的。因为根据马克思、恩格斯当时的预测,社会主义是在资本主义高度发达国家首先取得胜利,由于这些国家的社会化程度很高,社会一旦占有生产资料,商品生产将被消除,市场交换就被计划分配所代替。在那个时代,计划经济自然而然成为被人们普遍接受的社会主义唯一模式。第一个建立社会主义国家的苏联就是采用高度集中的计划经济模式。与此同时,为了加快工业化步伐以及迅速把国防搞上去,我国选择优先发展重工业的工业化道路,即把发展重工业放在轻工业和农业之前,以重、轻、农为序,也是顺理成章的。因为重工业产业链长,拉动力强,工业化速度快;同时重工业又是国防工业的基础,有利于迅速增强国防力量。当前我国已经进入工业化中后期阶段,国防力量位于世界前列,和选择优先发展重工业的工业化道路,是紧密联系在一起的。而重工业是资本密集型产业,需要积累大量资本。庞大的资本积累从何而来?毋庸置疑,只能历史地落在“三农”身上,由农民、农村和农业来承担。这种承担不是建立在自愿的基础上,而是通过国家强制性指令性计划来配置资源,资本积累的具体形式是工

农产品价格“剪刀差”和城乡要素价格“剪刀差”。改革开放40多年来我国的工业化和城市化之所以能够获得高速度发展,在很大程度上是由于得到工农产品价格“剪刀差”和城乡要素价格“剪刀差”的有效支撑。

那么,如何评价我国曾经走过的重工业、轻农业和重城市、轻农村的发展道路呢?关于这个问题,胡锦涛同志在十六届四中全会上做了这样的论述:“纵观一些工业化国家发展的历程,在工业化的初始阶段,农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋势;但在工业化达到相当程度以后,工业反哺农业、城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村协调发展,也是带有普遍性的趋向。”既然是一种带有普遍性的趋向,我们就不能随意跨越它。回顾新中国成立以来的相当长一段时间,我国围绕工农、城乡关系曾经进行几次较大的调整,每一次调整都是因为农业、农村出了问题引起的。农业、农村出了问题就重点抓农业、农村,增加政府对农业、农村的投入;农业、农村形势好转了,就忽视农业、农村,减少对农业、农村的投入。这无法让农业、农村与工业、城市一道走上持续协调发展的轨道。其中的一个重要原因,就是我国的工业和城市还没有发展到可以完全依靠自身积累的程度,还需要农业、农民、农村为其提供资本积累。因而在资金分配上还不可能持续向农业、农民、农村倾斜,这就很难改变农业、农民、农村落后于工业、市民、城市的状况。这就是经济学术语所说的“路径依赖”。即一旦走上这条路,就很难改变。这是改革开放40多年来“三农”问题因何成为全党工作“重中之重”的深层原因。

一个值得人们深思的问题是,发达国家由于工业化、城市化程度很高,城乡差别很小,甚至出现城乡差别“倒挂”。不少富人迁徙到乡下生活、居住。这些国家没有围绕城乡关系、“三农”问题说事,或者说不把城乡关系、“三农”问题当成一回事。其原因是这些国家工业化、城市化程度很高,有强大的力量反哺农业、支持农村。当今这些国家反哺农业、支持农村的力度很大,有的国家对农业反哺的资金甚至超过农民的纯收入,使得这些国家农业、农村现代化程度很高。虽然我们现在也提工业反哺农业、城市支持农村,但是,至今国家通过城乡要素价格剪刀差,从农村取走的比反哺给它的还要多得多,只能说是从“多取”向“少取”转变。因为我国农村、农业、农民为工业化、城市化提供资本原始积累的任务还没有完成。我国农民工市民化的步伐之所以迈得不

快、农村土地制度改革之所以那么艰难,都是由上述原因派生出来的。我国当前工业化、城市化所出现的一系列问题,都是由城市偏向或“城市偏爱”导致的,或者说都是由工业优先、城市优先引起的。例如,我国城市化过程中出现工业化快于城市化以及土地城市化快于人口城市化,都是源于守护城市的利益。就市场化程度而言,农村劳动力市场化程度比农村土地市场化程度高,表现在农民可以通过劳动力市场进入城市,但农村土地却不能通过土地市场进入城市,要通过地方政府低价征收转变为全民所有制,才能进入市场交易,高价转让给开发商,形成由地方政府支配的“土地财政”,用于城市建设与发展。况且,虽然农民可以通过劳动力市场进入城市,但是,由于城市里存在两种分割的劳动力市场,即农民工劳动力市场和市民劳动力市场,农民工和市民不能同工同酬、享受同等公共服务,以便为城市提供廉价的劳动力。无论是土地城市化快于人口城市化,还是农民工与市民的身份差别,都是城市化滞后的表现。城市偏向度越高,或城市偏爱度越高,城市化滞后就越严重。为了从根本上解决这个问题,就必须从“城市偏向”转变为“农村偏向”,从“城市偏爱”转变为“农村偏爱”,或从“城市优先”转变为“农村优先”。这是本文第三部分所要讨论的问题。

二、统筹工农城乡发展

选择重工业优先发展的工业化道路,是建立在依靠“三农”提供资本原始积累的基础上。这就必然会严重削弱农业农村发展后劲,使农业农村成为经济社会最薄弱的环节。但是,工农城乡是一个相互依存、相互促进的有机整体,国民经济的发展不可能长期建立在“一条腿长、一条腿短”的基础上。为了改变这种状况,2002年召开的党的十六大首次提出统筹城乡发展的方略,这意味着“重城轻乡”的二元结构体制已经到了必须变革的时候了,同时也意味着我国经济社会发展到这个阶段,已经初步具备统筹城乡发展、工业反哺农业、城市支持农村的条件。通过几十年的改革开放发展,我国的综合国力和经济实力有了很大的增强,基本具备工业反哺农业、城市支持农村、增加财政对农业农村投入的能力,新型工业化、城镇化、信息化水平快速提升,也为促进农业农村现代化打下坚实基础。统筹城乡发展是适应工业化中期阶段和城市化快速发展的新形势,改变以往那种先工业化、后城市化,先城市建设、后农村建设的城乡分割的二元结构,以及城市偏向的制度安排,将城市和农村的发展紧密结合起来,统

一协调,全面考虑,统筹推进工业化、城镇化和农业农村现代化,把解决“三农”问题放在突出的位置,不断缩小城乡差别,最终实现城乡一体化。统筹工农城乡发展包括统筹规划建设、统筹产业发展、统筹管理制度以及统筹收入分配,等等。十六大以后,国家在政策上采取一系列加大对“三农”投入的举措。诸如,取消农业“四税”(包括农业税、屠宰税、牧业税、农业特产税),实行农业“四补贴”(粮食直补、良种补贴、农机具购置补贴、农资综合补贴),建立农村免费义务教育制度,进行新的养老保险试点,大规模开展农村基础设施建设与改造(包括饮水安全、农村电网、农村公路、农村沼气、危房改造),培育城乡统一劳动力市场以及保护农民工权益等,初步构建城乡统筹发展的制度框架。

与20世纪80年代连续5个中央一号文件的内容不同,党的十六大以后至十八大之前连续8个中央一号文件,都是聚焦“统筹城乡发展”这条红线。科学发展观也把统筹城乡发展放在“五个统筹”之首。2010年的中央一号文件,不仅以“加大统筹城乡发展力度”为标题,还对具体内容做了深刻的阐述,把加大统筹城乡发展力度建立在“四个牢牢”的基础上,即牢牢把握加强“三农”这个根本立足点,牢牢把握推进资源要素向农村配置这一重要着力点,牢牢把握城镇化与新农村建设协调推进这个战略着眼点,牢牢把握城乡改革联动这个关键切入点。统筹城乡发展的主体是政府,而不可能是市场。这就要求必须充分发挥政府的导向作用,加大政府财政对农村、农业的投入力度。与此同时,必须改革与“城市偏爱”相联系的城乡二元财政体制。1978年至2000年,绝大多数年份农业支出占国家财政总支出的比重都不到10%,1998年是占比最高的年份,也只有10.7%。改革开放以来,我国财政体制存在的突出问题,就是财权逐级往上移,事权逐级往下推,导致县、乡政府提供公共产品和公共服务能力很弱、任务很重。2008年4月3日,国家发改委发布的一份报告显示,全国有3/4的县是财政赤字县,县级财政基本上是“吃饭财政”,乡镇财政就更困难了。民间流行着这样的顺口溜“中央财政喜气洋洋,省、市财政勉勉强强,县级财政拆东墙补西墙,乡镇财政哭爹叫娘。”由此可见,政府公共服务职能缺失,是导致城乡差别悬殊的重要原因。换句话说,强化政府公共服务职能,建设公共服务型政府,是城乡协调发展的体制条件。虽然1998年中央就明确提出建立公共财政体制,让公共财政的阳光照到农村,

但是,财政投入“重城市、轻农村”的状况还没有得到根本性改变。为了从根本上解决这个问题,就必须加快财税体制改革,完善财政体制。在合理界定事权的基础上,按照财力和事权相匹配的要求,进一步理顺各级政府间财政分配关系,增加一般性转移支付的规模和比例,加强县级政府提供基本公共服务的财力保障。

三、坚持农业农村优先发展

2004年至2019年连续16年的中央一号文件,都是“聚焦三农”,这说明了“三农”问题的重要性,也说明了解决“三农”问题的艰巨性。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,坚持把解决“三农”问题作为全党工作“重中之重”,并确立了农业农村优先发展的总方针。当前,我国最大的发展不平衡是城乡发展不平衡,最大的发展不充分是农村发展不充分。这是新时代我国面临的主要矛盾。坚持农业农村优先发展,就是为了扭转长期以来“重工轻农、重城轻乡”的思维定式和路径依赖,建立起持续向农业农村倾斜的城乡融合发展体制机制,逐步形成“工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣”的新型工农城乡关系,实现农业农村现代化,让农业成为有奔头的产业,让农民成为有吸引力的职业,让农村成为安居乐业的美丽家园。习近平把坚持农业农村优先发展和实现农业农村现代化有机统一起来,前者是实施乡村振兴战略的总方针,后者是实施乡村振兴战略的总目标。近十几年来,我国发挥政府的主导作用,在统筹城乡发展方面取得积极的进展,但城乡要素合理流动的体制机制还没有完全建立起来,城乡要素不平等交换问题还较为突出,农村人才、土地、资金还在大量流入城市,农业农村“失血”问题仍然较为严重。我国城乡发展不平衡的重要原因,就是要素配置不平衡。这就存在着如何从根本上破除阻碍城乡要素自由流动、平等交换的体制机制,改变资源要素由农村向城市单向流动格局,重建城乡互补、全面融合、共享共赢的互利互惠机制,使土地、人才、资金、技术等发展要素更多流向农业农村,实现城乡融合发展。实现城乡融合发展、城乡功能互补,是推进现代化的客观要求。改变农业农村现代化落后于工业城市现代化,要求通过农业农村优先发展促进城乡融合发展。农业农村优先发展并不意味着要放缓城镇化步伐,相反,农业农村优先发展必须置于城乡融合发展之中,实现“以城带乡、以工哺农、工农互促、城乡互补、全面融合”的新型工农、城乡关系。

要坚持农业农村优先发展,就必须正确处理政府的导向作用与市场的调节作用之间的关系。因为妨碍农业农村优先发展的一个体制性原因,就是农村要素的市场化程度低,农村的许多要素或资源不是通过市场来配置,而是由政府通过指令性或强制性手段配置。政府配置资源的出发点是以较低的成本取得所需要的资源,这必然会限制农村要素市场的发育,抑制市场对要素配置的调节作用。十八届三中全会通过的“决定”理论上的一个重要突破,就是把市场的作用从“基础性”作用上升到“决定性”作用。这就有利于使农村的许多要素或资源进入流通,在流通中不断增值。十六大之后十八大之前中央连续8个一号文件,都强调要把增加农民收入放在突出的位置,而只有在农村的许多要素或资源市场化的条件下,农民的劳动收入和财产性收入才能大幅度提高,城乡差别也才能迅速缩小。而伴随着城乡差别的不断缩小,整个社会资源或要素的流向就会随之发生根本性变化。以往城市的资源或要素之所以不会流向农村,除了受制于城乡二元体制的障碍外,还因为农村资源或要素投入的回报率比城市低得多。只有改变资源或要素由农村向城市单向流动,实现城乡要素的双向流动,平等交换,优势互补,农业农村优先发展才有牢固的基础。我们必须把农业农村优先发展和城乡融合发展有机结合起来。乡村与城市是相互依存的,我们国家的发展既离不开城市的发展,也离不开乡村的振兴。党和政府对城乡关系的认识,经历了从统筹城乡发展、城乡一体化和城乡融合发展,每一个阶段的认识都是一个飞跃。

要坚持农业农村优先发展,既要依靠政府的力量从外部倾斜投入,也要依靠深化改革激发内生动力。政府的作用主要体现在两个方面:农业支持保护政策和农业优先投入政策。与其他产业相比,农业是属于弱质产业,需要政府特殊保护。这是世界各国共同推行的政策,没有一个国家是例外的。这就特别需要财政支持,因为财政是公共资源的核心。相对于城市,农村是短板。在以往相当长的时间内,是“城里的事情财政管,农村的事情农民办”,城乡差别越拉越大。随着统筹城乡发展的推进,公共财政逐步向农村延伸,上述状况有了较大的改变。深化农村改革的主线,仍然是处理好农民与土地的关系。应以土地制度改革为导向,深化农村集体产权制度改革和集体经营性建设用地入市改革,稳妥推进农村宅基地制度改革,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好地发挥政府的规划、支持、监

管和保障作用。当前我国农村土地制度改革已经站在新的起点上,有的改革效果已经初步显现,例如集体经营性建设用地入市改革;有的改革初步形成可复制模式,例如征地制度改革;有的改革刚刚破题,例如宅基地制度改革。稳妥推进宅基地制度改革,重点是处理好稳定和放活的关系。一是守住底线,不得违规违法买卖宅基地;二是扩权赋能,赋予农民住房财产权流转、抵押等功能。鼓励各地结合发展乡村旅游、返乡创业创新等,探索盘活利用闲置宅基地和农房的办法。集体经营性建设用地入市是人们最为关注的热点问题。2019年5月5日颁布的《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》在这方面有新的突破,其中,允许就地入市或异地调整入市,允许村集体依法把有偿收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市等内容,是盘活农村存量建设用地的重要改革措施。所有这些改革,都是为了提高土地要素的市场化程度,让其在流动中增值,由资源转变为资产。改革开放以来的实践经验告诉我们,农业农村的发展之所以严重滞后于工业城市的发展,在相当大的程度上是由于与城乡二元体制相联系的农村要素市场化程度低,农民的财产性收入少。例如,农村土地要转变为城市建设用地,必须由国家低价征收,然后高价(市场价)转让给开发商,其土地出让收益中用于农业农村的比重还不到30%,很大部分是“取之于农,用之于城”。农村要素(包括劳动力、土地、资金等)市场化程度低,归根到底是因为户籍制度改革滞后。而要改革城乡二元户籍制度,消灭由此派生的城乡劳动力价格剪刀差、土地价格剪刀差和资金价格剪刀差,不仅取决于改革的力度,还取决于发展水平所能承受的程度,这就要求必须充分考虑城镇政府、居民以及企业的承受能力。由于城乡二元户籍制度改革的成本很大比重是由地方政府来承担,同时由于地方政府财力不足,使得这项改革往往出现“中央政府热、地方政府冷”的局面。例如,中央要求把居住证制度覆盖全部城镇常住人口,但居住证颁发了,却无法让农业转移人口享受市民同等基本公共服务与其他福利待遇;又如,中央要求城区常住人口100万~300万的大城市全面取消落户限制,城区常住人口300万~500万的大城市要全面放宽落户条件。但是,农业转移人口最关心的不是落户本身,而是户口的“含金量”,即各项基本公共服务和福利待遇能否同步跟上。要使之协调发展还需要农民工市民化成

本明细化,即明晰各级政府、企业、个人所应承担的支出责任。如今这方面还是很茫然。问题的关键在于以户籍为核心的城乡二元制度改革,一方面会增加地方政府的财政支出,另一方面会减少地方政府的财政收入,这就要求大力调整中央与地方的财权与事权,实现地方政府的事权与财权相匹配。这项工作任务是相当艰巨的。

要坚持农业农村优先发展,就必须转变政府职能。改革开放以来,我国政府很大程度上承担着经济建设任务,也可以说属于经济建设型政府。至今仍然是把经济总量、经济增长速度列为考核干部政绩的重要指标。这种经济建设型政府对推动经济改革与发展,发挥了重要的作用。但是,其负面效应也越来越明显,即资源环境超负荷、产业结构被扭曲、产能过剩较严重,以及把本来应当由政府提供的或主要由政府提供的公共产品和公共服务推向市场和社会。这种政府主导型的经济运行机制,从经济层面上看,造成权力和市场的结合,比较容易滋生腐败现象,又不利于可持续发展;从社会层面上看,导致政府公共服务职能缺位,不利于缩小城乡差别。特别需要强调的是,与工业城市相比,农业农村具有鲜明的公共属性,具有保供给、保收入、保稳定、保生态的特殊功能,外部性和公共性程度很高。而政府公共服务职能缺位,是导致农村公共产品投入不足、城乡差别悬殊的重要原因。强化政府公共服务职能,建设公共服务型政府,是推动城乡协调发展的重要体制条件。只有当政府在公共产品和公共服务供给中的主体地位制度化了,政府才能为包括农民在内的全社会成员,提供均等化的基本公共服务,才能从根本上解决农村公共产品和公共服务供给短缺的矛盾。

[阅读型参考文献]

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[J]. 求是, 2017(21).
- [2] 中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见[N]. 人民日报, 2018-02-05(1).
- [3] 许经勇. 论我国资金原始积累[J]. 新华文摘, 1992(3).
- [4] 许经勇. 我国农产品价格改革的三个阶段[J]. 经济研究, 1994(2): 60—63.
- [5] 许经勇. 如何认识从“基础性作用”到“决定性作用”[N]. 人民日报, 2013-12-06.

[责任编辑 付钦太]